

イタリアにおける憲法改正—均衡予算原則導入を中心に—

調査企画課連携協力室 芦田 淳

本稿では、欧州連合における財政安定化に関する規律を踏まえ2012年4月に成立した均衡予算原則導入を目的としたイタリアにおける憲法改正の内容を、先行事例であるドイツ及びスペインと比較して取り上げ、末尾には翻訳を付す。また、同年夏に上院で可決された二院制のあり方や立法過程を見直す大幅な憲法改正案についても要点を紹介する。

I 均衡予算原則の導入

1 改正の経緯

イタリアでは、2012年4月、憲法第81条、第97条、第117条及び第119条を改正して均衡予算原則を導入する憲法改正案⁽¹⁾が可決された(2012年4月20日の憲法的法律⁽²⁾第1号「憲法への均衡予算原則の導入」⁽³⁾)。この憲法改正をめぐる審議は、2011年8月の独仏緊急首脳会談⁽⁴⁾等を受け、同年9月に政府法案が提出されてから実質的に開始された。可決された法案も、当

該政府法案と7本の議員提出法案を統合したものである。とはいえ、イタリア政府は、同年4月の経済・財政文書⁽⁵⁾において、すでに、国内総生産の約120%に相当する一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金)の債務残高の増大を踏まえ、予算に関する規律の憲法への導入に言及していた。また、1983年に設置された制度改革のための両院合同委員会における議論以降の憲法改正論議でも、予算収支を均衡させようとする試みは度々議論されてきた。両議院における2回の審議は迅速に行われ、過度に厳格な規律(拘束)が経済に悪影響を及ぼすといった批判はあったものの、いずれの表決もその議員の3分の2を超える多数で可決された⁽⁶⁾。

2 改正の概要

今回の改正は、ユーロプラス協定等の欧州連合の財政安定化に関する規律を踏まえ、地方を含むすべての政府に関して、財政赤字が可能な特例を定めるとともに、均衡予算原則を憲法に

(1) 憲法改正案は、両議院でそれぞれ3か月以上の期間を置いて、2度可決されなければならない、2回目の表決において両議院がその議員の3分の2以上で可決しなかった場合、一院の5分の1の議員、50万人の有権者又は5つの州議会は、国民投票を要求することができる(憲法第138条)。

(2) 憲法的法律とは、注(1)で述べたような手続で制定され、憲法本文の改正のほか、追加的規定を定めることができ、憲法と同等の効力を有する。

(3) Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n.1, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale." <<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-04-23&atto.codiceRedazionale=012G0064>> なお、末尾に付した翻訳の訳出にあたっては、阿部照哉「イタリア共和国」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第四版〕』有信堂高文社、2009、pp.17-37; 井口文男「イタリア共和国憲法」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』三省堂、2006、pp.109-142; 高橋利安「イタリア憲法第2部第5章『州、県及びコムーネ』の改正」『外国の立法』No.212, 2002.5, pp.50-59を参照した。

(4) そこでは、ユーロ加盟国が、財政赤字及び債務残高に係る財政規律を憲法に規定すること等が提案された。

(5) 同文書は、2014年までの予測を含む経済・財政状況分析を行い、採るべき経済政策等を定めるもので、2011年4月13日の閣議で決定された。

(6) 上院における2回目の表決(2012年4月)では、北部同盟(Lega Nord)と「価値あるイタリア(Italia dei valori)」が反対(棄権を含む)に回った。

導入するものである。2012年憲法的法律第1号は、全6条で、規模は小さいが憲法本文に本質的な見直しを加え、導入される原則を効果的なものとするための要点を規定した上で、細部は通常法律に委任している。

同法は、憲法第97条を改め、行政が、欧州連合の法規と一致するよう、財政収支の均衡及び債務の持続可能性を保障することとした(第2条)。ここでいう「行政」とは、国の行政機関だけでなく、コムーネ(市町村)、県、大都市及び州(以下、本稿では「地方自治体」という。)の行政機関並びに独立した予算を持つ社会保障部門の公法人も含むものと解される。

また、予算及び決算の承認について規定した憲法第81条を全面改正し(第1条)、国は、景気循環の後退期及び拡大期を考慮して、その予算の歳入と歳出の均衡を保障することと定めている(第1項)。ここから、基準となるのは構造的財政収支であり、不況時に財政赤字を計上し、好況時に財政黒字を計上することにより、国が景気循環を通じて財政収支バランスをとることを許容している⁽⁷⁾。さらに、第2項は、均衡予算原則の特例として、景気循環の影響を考慮する目的に加え、例外的な事象(深刻な不況、財政危機及び重大な自然災害)の発生に際して、借入れを行うことを認めている。ただし、この例外的な事象があると両議院が決定するにあたっては、各議院の議員の過半数による事前承認という加重された手続が求められている。また、改正前からある①新たな支出又は支出の増加を伴うすべての法律は、その財源を確保しなければならないという原則⁽⁸⁾、②政府が毎年提出する予算及び決算を承認する議会の権限、③前年度の終了までに予算が可決されない場合、その後4か月を超えない期間に係る予算を法律によ

り暫定的に定める(暫定予算)議会の権限の3点が確認されている。①の財源確保原則は、従来、予算以外の新規立法のみを対象としていたため、債務残高の累積を抑えられなかった一因であると考えられており、憲法への均衡予算原則の導入は重要な意味を持ち得る。このほか、予算法の内容並びに政府全体の財政収支の均衡及び債務の持続可能性を保障するための基本的な規定及び基準は、憲法的法律で定める原則を遵守して、2013年2月末までに各議院の議員の過半数の議決で制定される法律により定められる。

地方自治体の収入及び支出の財政自治権を保障した憲法第119条に対する改正では、各自治体の予算における財政収支均衡の遵守を財政自治権保障の条件とするとともに、地方自治体が欧州連合の法規に由来する経済・財政的拘束の遵守に協力する原則を加えている(第4条)。また、従来、地方自治体が借入れを行うことができる条件は、投資的経費の財源であること(建設公債原則)のみであったのに対し、借入れに係る償還計画の策定と、各州の地方自治体が全体として財政収支均衡を遵守すること⁽⁹⁾の2点(通時的及び地理的調整)を加えている。

国と州との立法管轄について規定した憲法第117条の改正では、地方自治体の予算の形式や原則の統一に向けた調整を、国と州の競合的立法事項から、国の専属的立法事項に移管している(第3条)。なお、第117条は、国及び州が、憲法並びに欧州連合の法規及び国際的義務から生ずる拘束を遵守して、立法権を行使すると定め、まず、国の専属的立法事項を列挙し、続いて、国と州の競合的立法事項を列挙するものである。

第5条は、第1条の各議院の議員の過半数の

(7) 例えば、Diego Solenne e Antonio Verrilli, *Compendio di diritto costituzionale*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2012, p.314. 他方、地方自治体については、このような規定が無いことから、景気循環による調整を想定していないと解される。

(8) 文言は、財源について「示さなければならない」から「措置する」と強められるなどしている。

(9) 具体的には、ある地方自治体の借入分が、同じ州の他の地方自治体の財政黒字で相殺されるということである。

議決で制定される新たな法律(枠組法)について、その原則を定めるものである。同法は政府全体を対象とし、その内容は、①財政状況について事前のみならず事後の確認を必要とすること、②財政収支見込みからの乖離の原因について、景気循環の状況、措置の不調、例外的な事象の三つを区分して確認すること、③景気循環の影響を除き、負の乖離(すなわち財政赤字)が国内総生産に対して一定割合の限界を超えた場合には、修正手段が用いられること、④ただし、例外的な事象によるものは、償還計画に基づいて、この限界を超えることが認められること、⑤財政収支の均衡、国内総生産との比率で見た債務残高減少を目的とした支出に関する規則の導入⁽¹⁰⁾、⑥憲法上の自律性を尊重しつつ、両議院に、財政状況の分析及び確認並びに予算規則の遵守の評価を任務とする独立機関を設置すること、⑦国は、景気循環の後退期又は例外的な事象の発生時に、地方自治体による市民的及び社会的権利に関する最低水準の給付及びその基本的権能についての支出を保証すること、⑧両議院に、各議院規則に定める方式に従い、特に財政収支の均衡並びに政府による支出の質及び効果に関する財政統制権能を付与すること等である。

第6条は、この法律の規定が2014年度から適用されることを定める。なお、現在のマリオ・モンティ(Mario Monti)政権は2011年11月の発足以来、2013年における財政収支均衡を目標として施策を進めてきた。

3 先行事例ードイツ及びスペインー

ここで、近年、イタリアに先駆けて憲法(基本法)レベルで均衡予算原則導入に関わる改正

を行ったドイツ及びスペインの事例を簡単に確認しておきたい。

ドイツにおける2009年の基本法改正の要点は、次のとおりである⁽¹¹⁾。①連邦及び州は、(予算運営において相互に自律的である原則は残しつつ)欧州共同体設立条約第104条(リスボン条約発効後の「欧州連合の運営方法に関する条約」第126条)に基づく欧州連合の立法による予算規律の遵守に関する義務を共同して履行し、その枠組の中で経済全体の均衡の要請を考慮する。②予算上の緊急事態を回避するため、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、(a)連邦及び州の予算運営を、両者に共通の会議体(安定評議会)により継続的に監視すること、(b)予算上の緊急事態のおそれを確認するための要件及び手続を定める。③連邦及び州の予算は、原則として借入れによることなく収支を均衡させなければならない。ただし、その例外として、連邦及び州は、(a)通常の状態から逸脱した景気の推移の影響を、好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れるための規定、(b)自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合のための規定を設けることができる。④連邦予算について、借入れによる収入が名目国内総生産の0.35%を超えない場合には、③の原則が遵守されているとみなす。連邦の借入れによる調達について、許容される上限からの事実上の逸脱は、監視勘定上に記録されることとし、名目国内総生産の1.5%の限界値を超える負担は、景気の状態に応じて解消しなければならない。これらの規定の細則は連邦法律により定められる。また、自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合には、当該借入

(10) ちなみに、2011年11月16日の欧州議会及び理事会規則第1175号(“REGULATION (EU) No 1175/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies”)は、歳出の増額が国内総生産の成長予測に相当する割合を超えてはならないと定めている。

(11) ドイツの改正の詳細に関しては、山口和人「ドイツの第二次連邦制改革(連邦と州の財政関係)(1)ー基本法の改正」『外国の立法』No.243, 2010.3, pp.3-18を参照のこと。

れの上限は、連邦議会議員の過半数の議決に基づき、これを超過することができるが、当該議決には償還計画を付さなければならず、調達された借入れの償還は、相当の期間内に行わなければならない。⑤州の予算については、借入れによる収入が許容されない場合にのみ③の原則が遵守されるとした上で、各州が憲法上の権限の範囲内で詳細を定める。

次に、スペインにおける2011年の憲法改正の要点は、次のとおりである⁽¹²⁾。①政府全体において、その活動を「予算の安定性」⁽¹³⁾の原則に適合させなければならないとして、均衡予算の一般的義務を定める。②財政赤字と政府債務残高の上限は、欧州連合の定める限度を直接採用する。ただし、ドイツと同様、自然災害、景気後退又は特別な緊急事態の場合であって、それが大規模に至ったときは、下院議員の絶対多数による評価を条件として、構造的な財政赤字及び政府債務残高の上限を超えることを例外的に認める。③財政赤字について、国及び自治州は、2020年以降、欧州連合が加盟諸国に対して定める許容限度を超えて構造的に発生させることができない。さらに、国と自治州の構造的な財政赤字については、国内総生産に関連づけた上限を具体的な数値で定めることが組織法律⁽¹⁴⁾に委任されている。なお、県、市町村、島嶼等については、均衡予算を実現する義務を定めるにとどまる。④政府債務について、借入れは法律による承認を得ることとし、国内総生産に関連して考えた場合の政府全体の債務残高は、欧州連合運営条約の参照値を上限とする。この目標実現のための仕組みは、組織法律に委

ねる。⑤組織法律は、行政機関相互の調整に関する事項も決定する。⑥自治州は、各自治憲章に従い、前記の範囲内で、規則及び予算上の決定において「安定性」の原則の効果的な実施に資する措置を講ずる。

4 小括

以上の3か国の憲法レベルでの関係規定を比較すれば、均衡予算原則の導入と（下院のみか両院かの差はあれ）議会の絶対多数による決定に基づく例外的な借入れの承認という点では一致している。しかし、イタリアは、ドイツのような詳細な数値目標を憲法本文で規定しておらず、より柔軟な運用を可能にする余地を残している。他方、欧州連合の基準を参照し、均衡予算を達成するための手段について、組織法律に広範な委任を行っているスペインと比べた場合、イタリアの規律の度合いはより厳格と言えよう。なお、均衡予算原則は財政赤字の抑制、公債管理に効果的であるが、高水準の債務残高の削減を約束するものではないことには留意が必要である。また、イタリアでは90年代以降、国から州への権限移譲が行われ、単一制国家から連邦制国家に向けた変貌の兆しを見せており、財政面でも、2001年の憲法改正及び2009年法律第42号⁽¹⁵⁾により、州等の財政自治権の実現を目指した改革が進められてきた。しかし、今回の憲法改正は、第117条及び第119条改正をはじめ、経済・財政面での国の役割をむしろ拡大している⁽¹⁶⁾。イタリアの場合、例外的な事象発生時の対応も専ら国に限られ、地方自治体全体には、国より厳格な収支均衡が求められ

(12) スペインの改正の詳細に関しては、三輪和宏「2011年におけるスペイン憲法改正及び政党間合意の成立—財政健全化に向けた欧州連合加盟国の一つの試み—」『レファレンス』736号, 2012.5, pp.21-41を参照のこと。

(13) 中期的な視点で、財政赤字と政府債務が過度に増大することのないように要求する概念とされる。同上, p.38。

(14) 組織法律は、制定と改廃に下院総定数の過半数の可決を必要とし、憲法と通常法律の中間に位置するものといえる。

(15) 2001年10月18日の憲法的法律第3号「憲法第2部第5章（州、県、コムーネ）の改正」（Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.”）、2009年5月5日の法律第42号「憲法第119条の規定の具体化における、財政連邦主義に関する政府への委任」（Legge 5 maggio 2009, n. 42, “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione.”）

ている。(ただし、州単位の収支均衡実現のため、州には新たな調整機能が想定されている。)

II その後の憲法改正論議

これまで述べてきた均衡予算原則導入のための憲法改正案のほか、政府は、2011年10月、国会議員の定数削減、「連邦上院 (senato federale)」の設置、政府(首相)の権限強化を柱とする憲法改正案を提出した。2012年7月には上院で可決され(第1回目)、同年8月から下院憲法委員会での審査が行われている。次にその概要を見ておこう⁽¹⁷⁾。

国会議員の定数削減に関しては、下院議員定数と上院議員定数をそれぞれ630名から508名、315名から250名に削減するとしている。上院議員について各州に最低限配分される定数は、現行の7名から一部を除いて5名としている。上院の選挙制度は大きく見直さずに直接公選制を保持し、上院と政府の間の信頼関係を残す⁽¹⁸⁾が、選挙権・被選挙権年齢を見直し、18歳以上の市民が両議院の選挙権を持つものと定めている⁽¹⁹⁾。上院を「連邦上院」とすることに伴い、州等の代表者が表決権を持って上院の活動に参加する⁽²⁰⁾。立法手続に関しては、憲法改正案等については(現行どおり)両院が対等な権限を有し、若干の例外はあるものの、国の専属的立法事項に係る立法は下院が、国と州の競合的

立法事項等に係る立法は上院が優越する。政府提出法案の審議については、審議時間に上限を設け、政府の要望に基づいて審議の優先順位が定められる。

こうした統治機構の大規模な改革は、繰り返して議論されてきたテーマであるが、2013年春に予定される総選挙を控え、成立する見通しはかなり厳しいものと言わざるを得ないであろう。

III 翻訳：2012年4月20日の憲法的法律第1号「憲法への均衡予算原則の導入」

第1条

憲法第81条を、次のように改める。

「第81条⁽²¹⁾

- ①国は、景気循環の後退期及び拡大期を考慮して、その予算の歳入と歳出の均衡を保障する。
- ②借入れは、景気循環の影響を考慮するため、及び例外的な事象の発生に際して両議院の各構成員の絶対多数による事前承認を得た場合にのみ許される。
- ③新たな負担又は負担の増加を伴うすべての法律は、その財源について措置する。⁽²²⁾
- ④両議院は、毎年、政府の提出する予算及び決算を法律により議決する。⁽²³⁾
- ⑤予算の暫定的な執行は、法律により、かつ通じて4か月を超えない期間についてのみ、認められる。⁽²⁴⁾

(16) 第119条に関して言えば、州等の借入れに対する要件加重のほか、欧州連合の法規に由来する経済・財政的拘束が国法を介して行われることによる国の決定権限の強化が考えられる。

(17) Atto Camera n. 5386, "Modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo." <<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/38693.htm>>

(18) イタリアでは、上院と下院がそれぞれ内閣との間に信頼関係を有しており、これまでの改革案でも度々見直しが試みられてきた。

(19) 現行制度における上院議員の選挙権年齢は25歳、下院議員の選挙権年齢は18歳である(憲法第56条第1項及び第58条第1項)。

(20) 現在のの上院はあくまで「国民の代表」であり、立法過程に州の利害を反映させる手段は間接的なものにとどまる。

(21) この条の項番号は、筆者により便宜のため付したものである。

(22) 改正前の第81条第4項から予算を承認する法律以外という制約を外し、文言も改めた。後者については、注(8)参照。

(23) 複数形であった「予算」を単数形に改め(単一予算原則の明確化)、「法律により」という文言を加えたのみで、改正前の第81条第1項とほぼ同じ。

⑥予算法の内容並びに行政全体の予算の歳入と歳出の均衡及び債務の持続可能性を保障するための基本的な規定及び基準は、憲法的法律で定める原則を遵守して、各議院の構成員の絶対多数で可決される法律により定める。」

第2条

憲法第97条第1項⁽²⁵⁾の冒頭に、次の条文を置く。

「行政は、欧州連合の法規と一致するよう、予算の均衡及び公的債務の持続可能性を保障する。」

第3条

1. 憲法第117条に、次の改正を加える。

- a) 第2項e)号の「国の租税及び会計制度、」の後に「公的予算に係る調整、」を加える。
- b) 第3項第1文の「公的予算に係る調整及び」を削る。

第4条

1. 憲法第119条に、次の改正を加える。

- a) 第1項の末尾に「、それぞれの予算の均衡を遵守した上で、欧州連合の法規から生ずる経済的及び財政的拘束の遵守を保障するよう協力する」を加える⁽²⁶⁾。
- b) 第6項第2文の末尾に「、償還計画を同時に策定するとともに、各州の地方自治体が全体として予算の均衡を遵守することを条件として」を加える⁽²⁷⁾。

第5条

1. この法律第1条による改正後の憲法第81条第6項に規定する法律は、行政全体についてとりわけ次の点を規律する。

- a) 財政状況に関する事前及び事後の確認
- b) 収支見込みからの乖離の原因について、景気循環の状況、措置の不調又は例外的な事象によるかを区分するとともに、確認すること。
- c) この項b)号に規定する負の乖離で、国内総生産に対して景気循環により修正されたものの上限値であって、それを越えた場合には修正手段による措置が必要なもの
- d) この法律第1条による改正後の憲法第81条第2項に基づく例外的な事象としての深刻な不況、財政危機及び重大な自然災害の決定。例外的な事象の発生に際しては、景気循環の影響に対する考慮に限定せずに借入れを行うこと及び償還計画に基づいてこの項c)号に規定する上限値を超えることが認められる。
- e) 財政目標と合致し、均衡予算及び長期的な国内総生産に対する債務残高比率削減を可能とする支出関連規則の導入
- f) 両議院に、その憲法上の自律性を尊重しつつ、財政状況の分析及び確認並びに予算規則の遵守の評価を任務とする独立機関を設置すること。
- g) 国が、景気循環の後退期又はこの項d)号に規定する例外的な事象の発生に際して、憲法第119条の例外として、他の階層の政府による市民的及び社会的権利に関する最低水準の給付及びその基本的権能につ

(24) 改正前の第81条第2項と同じ。

(25) 改正前の第97条第1項は、「行政組織は、行政の能率的運営と公平を確保するように、法律で定める」となっていた。

(26) 改正後の憲法第119条第1項は、「コムーネ、県、大都市及び州は、それぞれの予算の均衡を遵守した上で、収入及び支出の財政自治権を有し、欧州連合の法規から生ずる経済的及び財政的拘束の遵守を保障するよう協力する」となる。また、「第1項の末尾に」加えるとあるが、日本語に訳した場合、語順が異なる。なお、第6項第2文の語順についても同様である。

(27) 改正後の憲法第119条第6項第2文は、「償還計画を同時に策定するとともに、各州の地方自治体が全体として財政収支の均衡を遵守することを条件として、投資的支出の財源のためにのみ借入れを行うことができる」となる。

いての支出を保証する方式

2. さらに、第1項に規定する法律は、次の点を規律する。
 - a) 国の予算法の内容
 - b) この法律第4条による改正後の憲法第119条第6項第2文に基づき、コムーネ、県、大都市、州並びにトレント自治県及びボルツァーノ自治県が借入れを行う権限
 - c) コムーネ、県、大都市、州並びにトレント自治県及びボルツァーノ自治県が、行政全体での債務の持続可能性に協力する方式
3. 第1項及び第2項に規定する法律は、2013年2月28日までに承認されるものとする。
4. 両議院は、各議院規則に定める方式に従い、特に財政収支の均衡並びに行政支出の質及び効果に関する財政統制権能を行使する。

第6条

この法律に規定する措置は、2014年度の財政執行から適用する。

参考文献

- ・ Brancasi, Antonio. "L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione," *Quaderni costituzionali*, n.1, marzo 2012, pp.108-110.
- ・ Cabras, Daniele. "L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica," *ibid.*, pp.111-114.
- ・ Valicenti, Rosa. "Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali," *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.1/2012, febbraio 2012, pp.1-5.

(あしだ じゅん)